

JOÃO OTÁVIO DE NORONHA  
ANA FRAZÃO  
DANIEL AUGUSTO MESQUITA  
*Coordenadores*

ESTATUTO JURÍDICO DAS ESTATAIS  
ANÁLISE DA LEI Nº 13.303/2016

Belo Horizonte



2017

© 2017 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

## Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virgínia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabício Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

E79 Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016/  
João Otávio de Noronha, Ana Frazão, Daniel Augusto  
Mesquita (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017.  
490 p.  
ISBN: 978-85-450-0405-9

1. Direito Administrativo. 2. Direito Empresarial. 3. Direito  
Econômico. I. Noronha, João Otávio de. II. Frazão, Ana.  
III. Mesquita, Daniel Augusto. IV. Título.

CDD 341.3  
CDU 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da  
Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NORONHA, João Otávio de; FRAZÃO, Ana; MESQUITA, Daniel  
Augusto (Coord.). *Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº  
13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 490 p. ISBN 978-85-450-0405-9.

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO .....	17
APRESENTAÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS	
GILMAR MENDES .....	21
1.1 Introdução .....	21
1.2 Aspectos constitucionais da intervenção do Estado no domínio econômico .....	24
1.3 Empresas estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica em sentido estrito.....	29
1.3.1 A impenhorabilidade de bens, rendas e serviços das empresas estatais .....	30
1.3.2 A extensão da imunidade tributária recíproca às empresas estatais atuantes em regime de competição e de monopólio.....	34
1.4 Conclusão .....	40
Referências .....	41
CAPÍTULO 2	
O OBJETO DO ESTATUTO JURÍDICO DAS ESTATAIS E OS REGIMES JURÍDICOS DA EMPRESA PÚBLICA E DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	
MÁRCIO IORIO ARANHA .....	43
2.1 Introdução .....	43
2.2 As empresas estatais antes da Lei nº 13.303/2016.....	49
2.2.1 Empresas estatais sob o enfoque do recorte institucional .....	50

2.2.2	Empresas estatais sob o enfoque do recorte prestacional .....	51
2.2.3	Empresas estatais sob o enfoque do recorte organizacional .....	52
2.3	As empresas estatais após a Lei nº 13.303/2016 .....	58
2.4	Conclusão .....	61
	Referências .....	64

### CAPÍTULO 3

## LEGISLADOR FRANKENSTEIN! – NÃO É POSSÍVEL TRANSPLANTAR GOVERNANÇA DAS EMPRESAS PRIVADAS ÀS EMPRESAS ESTATAIS

<b>WALFRIDO JORGE WARDE JÚNIOR.....</b>	<b>67</b>
Introdução .....	67
3.1 A organização da empresa estatal.....	68
3.2 Afetação empresarial <i>versus</i> interesse público .....	68
3.3 A propriedade dos meios de produção e a natureza de seu organizador .....	68
3.4 A empresa pública .....	69
3.5 As sociedades de economia mista .....	69
3.6 O Estado-empresário e o Estado-controlador .....	69
3.7 <i>Questio enim prodest</i> : o lucro no centro de toda <i>cizânia</i> .....	70
3.8 A disciplina esquizofrênica das sociedades de economia mista .....	70
3.9 Não é possível transplantar governança das empresas privadas às empresas estatais .....	71
3.10 Um pouco da história da governança corporativa .....	71
3.10.1 Origem próxima .....	71
3.10.2 Origens remotas .....	72
3.10.2.1 O aparecimento das regras de governo.....	73
3.10.2.2 Regulação: a função adstringente do <i>full disclosure</i> e o aprimoramento dos modelos de governo da macroempresa societária .....	86
3.10.2.3 Regulação e governança corporativa: os fundamentos históricos e jurídico-econômicos de um modelo de governo centrado na autonomia da administração .....	88
3.11 A força do movimento da governança .....	91
3.12 A administração das companhias no Brasil .....	91
3.13 Os órgãos sociais.....	91

3.14	A governança no Brasil .....	92
3.15	A contribuição estatal para solidificação da governança: o estado da governança .....	94
3.16	O IBGC.....	95
3.17	As empresas estatais e os interesses privados .....	96
3.17.1	A função instrumental das estatais .....	96
3.17.2	Exercício do poder de controle sobre as estatais.....	99
3.17.3	Planejamento vinculante .....	101
3.17.4	O direito societário .....	102
	Conclusões .....	103

## CAPÍTULO 4

### O ABUSO DE PODER DE CONTROLE NA LEI DAS ESTATAIS

ANA FRAZÃO.....	107
4.1	Introdução.....107
4.2	Aspectos fundamentais do regime societário das estatais .....108
4.2.1	A noção de controle como determinante do âmbito de incidência da Lei nº 13.303/2016 .....108
4.2.2	Objeto social, interesse social e função social das estatais .....110
4.3	Parâmetros básicos do exercício do controle das estatais.....116
4.4	Hipóteses gerais de abuso de poder de controle na Lei das S/A e na Lei nº 13.303/2016 .....121
4.5	O abuso do poder de controle a partir da violação dos deveres fundamentais dos controladores .....130
4.6	Abordagem sistemática das regras de responsabilidade de controladores de estatais na Lei nº 13.306/2016 em conjunto com a Lei das S/A .....135
4.7	Conclusões .....137
	Referências .....138

## CAPÍTULO 5

### A ADMINISTRAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

MARLON TOMAZETTE.....	141
Introdução .....	141
5.1    Âmbito de aplicação da Lei nº 13.303/2016 .....	142

5.2	A governança corporativa e a estrutura da gestão das sociedades em geral.....	144
5.3	Administração das sociedades estatais .....	145
5.3.1	Conselho de administração nas empresas estatais .....	148
5.3.1.1	Competências .....	149
5.3.1.2	Composição, representação dos empregados e dos minoritários .....	150
5.3.1.3	Conselheiros independentes.....	152
5.3.1.4	Remuneração dos conselheiros.....	154
5.3.1.5	Prazo de gestão.....	154
5.3.2	Diretoria .....	155
5.4	Administrador das empresas estatais .....	156
5.4.1	Requisitos gerais da Lei nº 6.404/76.....	156
5.4.2	Requisitos específicos da Lei nº 13.303/2016 .....	158
	Conclusão .....	166
	Referências .....	167

## CAPÍTULO 6

### A DIRETORIA, O COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO E O CONSELHO FISCAL NA LEI Nº 13.303/2016: PRIMEIRAS REFLEXÕES

<b>ANDRÉ ANTUNES SOARES DE CAMARGO .....</b>		<b>171</b>
6.1	Pela profissionalização da diretoria.....	174
6.2	Pela eficácia do comitê de auditoria estatutário.....	175
6.3	Conselho fiscal .....	178
6.4	Conclusões .....	179
	Referências .....	181

## CAPÍTULO 7

### NOVO ESTATUTO DAS EMPRESAS ESTATAIS: OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO E HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DIRETA

<b>BRUNO DANTAS, FREDERICO DIAS .....</b>		<b>183</b>
7.1	Introdução .....	183
7.2	Fundamento jurídico e contexto fático .....	183
7.3	Exigência de licitação .....	186

7.4	Licitação dispensada .....	190
7.5	Licitação dispensável .....	192
7.5.1	Licitação dispensável em razão do valor .....	192
7.5.2	Licitação dispensável em razão de situações excepcionais.....	194
7.5.3	Licitação dispensável em razão do objeto.....	197
7.5.4	Licitação dispensável em razão da pessoa.....	198
7.6	Inexigibilidade de licitação.....	198
7.7	Considerações finais.....	201
	Referências .....	202

## CAPÍTULO 8

### DISPOSIÇÕES DE CARÁTER GERAL SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS NA LEI DAS ESTATAIS (LEI Nº 13.303/2016)

<b>GUSTAVO BINENBOJM .....</b>		<b>205</b>
8.1	Introdução.....	205
8.2	Licitações e contratos no âmbito das empresas estatais .....	206
8.3	Princípios e objetivos (art. 31, <i>caput</i> ).....	209
8.4	Orçamento da contratação: estimativas, sobrepreço e superfaturamento (art. 31, §§1º a 3º).....	213
8.5	Procedimento de manifestação de interesse privado (art. 31, §§4º e 5º).....	215
8.6	Diretrizes gerais (art. 32).....	216
8.6.1	Padronização do objeto da contratação e das minutas de contrato.....	217
8.6.2	Vantajosidade ampla .....	218
8.6.3	Parcelamento do objeto.....	218
8.6.4	Adoção preferencial da modalidade pregão .....	219
8.6.5	Observância das políticas de integridade.....	220
8.6.6	Contratações sustentáveis (normas ambientais, acessibilidade, normas urbanísticas e proteção ao patrimônio histórico).....	221
8.7	Orçamento sigiloso (art. 34).....	222
8.8	Regras de publicidade (arts. 35 e 39) .....	227
8.9	Pré-qualificação (art. 36) .....	228
8.10	Regime de sanções e impedimentos (arts. 37, 38 e 41).....	228
8.11	Regulamentos internos (art. 40).....	230
8.12	Conclusão.....	231
	Referências .....	231

**CAPÍTULO 9****NORMAS ESPECÍFICAS PARA OBRAS E SERVIÇOS PARA  
AQUISIÇÕES DE BENS E PARA ALIENAÇÃO DE BENS  
(CAPÍTULO I – DAS LICITAÇÕES – SEÇÃO III)**

<b>TOSHIO MUKAI .....</b>	<b>235</b>
9.1	Capítulo I – Das licitações – Seção III – Das normas específicas para obras e serviços .....235
9.2	A Seção IV trata “das normas específicas para aquisição de bens” .....241
9.3	A Seção V trata “das normas específicas para alienação de bens” .....242

**CAPÍTULO 10****LICITAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS – OS DESAFIOS DO NOVO  
REGIME DAS LICITAÇÕES NA LEI DAS EMPRESAS ESTATAIS  
(LEI Nº 13.303/2016)**

<b>FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, JULIANA BONACORSI DE PALMA .....</b>	<b>245</b>
10.1	Introdução .....245
10.2	As diretrizes do procedimento de licitação nas empresas estatais .....248
10.3	O regime licitatório das empresas estatais estabelecido pela Lei nº 13.303/2016.....253
10.3.1	Preparação.....254
10.3.2	Divulgação .....254
10.3.3	Apresentação de lances ou proposta .....256
10.3.4	Julgamento .....257
10.3.5	Verificação da efetividade dos lances ou propostas .....261
10.3.6	Negociação .....261
10.3.7	Habilitação .....267
10.3.8	Interposição de recursos.....267
10.3.9	Adjudicação do objeto .....268
10.3.10	Homologação do resultado ou revogação do procedimento .....268
10.4	Considerações finais.....269
	Referências .....270



## CAPÍTULO 11

## PROCEDIMENTOS AUXILIARES DAS LICITAÇÕES

(ARTS. 63 A 67)

<b>DAWISON BARCELOS.....</b>	<b>271</b>
Introdução.....	271
11.1 A aplicabilidade dos dispositivos do Estatuto e seu decreto regulamentador.....	272
11.2 A pré-qualificação permanente .....	273
11.2.1 Conceito e classificação .....	274
11.2.2 Aspectos diferenciadores.....	275
11.2.3 Pré-qualificação subjetiva.....	276
11.2.4 Pré-qualificação objetiva.....	277
11.2.5 Aspectos procedimentais .....	279
11.2.5.1 Procedimento de pré-qualificação x pré-qualificação. Permanência e validade .....	279
11.2.5.2 Licitação restrita aos pré-qualificados.....	280
11.2.5.3 Grupos ou segmentos de fornecedores .....	283
11.2.5.4 O princípio da publicidade no procedimento de pré-qualificação.....	283
11.3 Cadastramento .....	284
11.4 Sistema de registro de preços .....	285
11.4.1 As finalidades mediatas da licitação.....	286
11.4.2 As finalidades imediatas da licitação .....	287
11.4.3 O sistema de registro de preços das empresas públicas e sociedades de economia mista.....	288
11.4.3.1 A necessária regulamentação do SRP/Estatais e a regra de transição aplicável.....	289
11.4.3.2 Regimes aplicáveis até 30.6.2018.....	290
11.4.3.2.1 Período anterior a 30.6.2018. Ausentes o regulamento interno da estatal e o decreto do Poder Executivo (Lei nº 13.303/2016, art. 66) .....	290
11.4.3.2.2 Período anterior a 30.6.2018. Publicado o regulamento interno da estatal. Ausente o decreto do Poder Executivo (Lei nº 13.303/2016, art. 66) .....	291
11.4.3.3 Regimes aplicáveis após 30.6.2018.....	292
11.4.3.4 A adesão ao sistema de registro de preços e a figura do “carona” .....	293

11.4.3.5	Das condições legais impostas ao registro de preços das empresas estatais .....	294
11.4.3.5.1	Pesquisa de mercado .....	295
11.4.3.5.2	Conformidade com os procedimentos previstos em regulamento.....	295
11.4.3.5.3	Controle e atualização de preços registrados.....	296
11.4.3.5.4	Definição da validade do registro .....	296
11.4.3.5.5	Cadastro de reserva .....	296
11.4.4	A inexistência de obrigatoriedade de contratar .....	297
11.5	Catálogo eletrônico de padronização .....	298
	Conclusão .....	299
	Referências .....	299

## CAPÍTULO 12

### CONTRATOS: FORMALIZAÇÃO, ALTERAÇÃO, RESPONSABILIDADE, SUBCONTRATAÇÃO

<b>GUILHERME CARVALHO E SOUSA.....</b>		<b>301</b>
12.1	Introdução .....	301
12.2	A noção fundamental dos contratos na Lei nº 13.303/16.....	302
12.3	Da formalização dos contratos.....	305
12.3.1	Cláusulas necessárias.....	305
12.3.2	Garantias .....	306
12.3.3	Duração dos contratos.....	306
12.3.4	Consensualidade nos contratos .....	307
12.3.5	A formalidade contratual .....	307
12.3.6	O acesso à informação contratual .....	308
12.3.7	Convocação dos licitantes vencedores, remanescentes e a revogação da licitação .....	309
12.3.8	Responsabilidade do contratado .....	310
12.3.8.1	Responsabilidade por vícios e em relação a danos causados a terceiros .....	310
12.3.8.2	Responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais.....	312
12.3.9	Subcontratação .....	315
12.3.10	Economia de escala.....	316
12.3.11	Direitos autorais.....	316

12.4	Alteração dos contratos.....	317
12.4.1	Alteração pela necessidade de modificação da forma de pagamento.....	319
12.4.2	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	319
12.4.3	Acréscimos e supressões no contrato .....	320
12.4.4	A fixação de preços unitários no contrato.....	320
12.4.5	Responsabilidade da estatal pela supressão de obras bens ou serviços .....	321
12.4.6	O direito ao equilíbrio econômico-financeiro .....	322
12.5	Considerações finais.....	323
	Referências .....	324

## CAPÍTULO 13

### AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NA LEI Nº 13.303/16

<b>DANIEL AUGUSTO MESQUITA .....</b>		<b>325</b>
13.1	Introdução .....	325
13.2	A prerrogativa de aplicação de sanções conferida pela Lei nº 13.303/2016 às estatais .....	326
13.3	O regime jurídico das sanções administrativas na Lei nº 13.303/16.....	332
13.3.1	Aspecto formal do devido processo legal: o procedimento administrativo adequado para a aplicação de sanções no âmbito da Lei nº 13.303/16.....	335
13.3.2	Aspecto substancial do devido processo legal: a decisão justa .....	340
13.3.3	O princípio da legalidade e a tipicidade aberta .....	344
13.3.4	A responsabilidade do contratado .....	346
13.4	Das sanções administrativas em espécie da Lei nº 13.303/16.....	350
13.4.1	Advertência.....	352
13.4.2	Multa .....	353
13.4.3	Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora .....	356
13.5	Conclusão .....	360
	Referências .....	362

## CAPÍTULO 14

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO  
DA LEI Nº 13.303/2016

<b>BENJAMIN ZYMLER.....</b>	<b>365</b>
14.1	Introdução.....365
14.2	Fundamentos constitucionais .....366
14.3	Aspectos principais do procedimento licitatório aplicável às estatais.....367
14.4	Divulgação do procedimento.....370
14.4.1	Portal específico na internet.....371
14.4.2	Diários oficiais .....371
14.4.3	Prazos para a apresentação das propostas .....371
14.4.4	Alterações do instrumento convocatório .....373
14.4.5	Lei de Acesso à Informação .....375
14.5	Divulgação do orçamento.....376
14.5.1	Momento da divulgação do orçamento.....378
14.5.2	Considerações gerais .....378
14.5.3	Órgãos de controle .....379
14.6	Pedidos de esclarecimento e impugnações ao instrumento convocatório.....380
14.6.1	Representação perante o Tribunal de Contas ou os órgãos integrantes do sistema de controle interno.....381
14.7	Conclusão.....383
	Referências .....384

## CAPÍTULO 15

## DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

<b>LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR .....</b>	<b>387</b>
15.1	Introdução.....388
15.2	Regras intertemporais da Lei nº 13.303, de 30.6.2016 (arts. 91, 95, 96 e 97).....389
15.2.1	Vigência e eficácia da lei quanto às empresas estatais.....389
15.2.2	Eficácia da lei quanto às licitações e contratos .....395
15.2.3	Eficácia da lei quanto às licitações e contratos da Eletrobras e Petrobras.....400

15.2.4	Eficácia da lei quanto à estratégia de longo prazo.....	403
15.2.5	Eficácia da lei quanto à abertura ou fechamento da empresa ....	404
15.3	Transparência no registro público (art. 92) .....	406
15.4	Limites para publicidade e patrocínio (art. 93) .....	407
15.5	Lei Anticorrupção (art. 94).....	411
15.6	Conclusão .....	415
	Referências .....	416

## CAPÍTULO 16

### OS INTERESSES JURÍDICOS NAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

<b>EVANDRO FERNANDES DE PONTES.....</b>		<b>419</b>
16.1	Introdução .....	419
16.2	O conceito de interesse.....	422
16.3	Sociedades de economia mista e interesses jurídicos: topografia .....	425
16.3.1	Interesse coletivo constitucional .....	427
16.3.2	Interesses públicos: interesse público constitucional, interesse público referencial, interesse público subjacente.....	435
16.3.3	O interesse societário .....	446
16.4	Regime jurídico dos interesses nas sociedades de economia mista e a Lei nº 13.303/2016.....	455
16.5	Conclusões .....	461
	Referências .....	462

## CAPÍTULO 17

### O ESTATUTO DAS ESTATAIS DIANTE DOS NOVOS PARÂMETROS PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

<b>SARAH MORGANNA MATOS MARINHO.....</b>		<b>467</b>
	Introdução.....	467
17.1	Os novos parâmetros de intervenção do Estado na economia: três décadas de transformação no uso das estatais no Brasil ....	469
17.2	PL nº 397: um projeto de lei para moralizar as contratações públicas do futuro.....	474

17.3	PL nº 4.918: potencial de consolidação dos novos parâmetros de intervenção do Estado na economia? .....	477
	Conclusão .....	483
	Referências .....	483
SOBRE OS AUTORES.....		487